



I S S U E P A P E R

2018

평가방법 개선·정교한 사업모델 개발 포함 서울시 사회성과보상사업 활성화방안 도출

이준영



CONTENTS

01 사회성과연계채권, 성과기반 사회서비스 전달기제

- 1_민간 전문·효율성 활용해 다양한 사회문제 해결
- 2_성과보상자, 사업운영기관 등이 주요 참여 주체
- 3_운영구조는 자금조달·자금운용 등 4단계로 구성


02 서울시, 사회성과보상사업 2014년부터 선도적 운영

- 1_서울시, 2014년 아시아 최초로 사회성과보상사업 제도화
- 2_서울시 1호 사회성과보상사업은 '아동복지시설 아동교육'

03 서울시 1호 사회성과보상사업, 4가지 문제점 도출

- 1_사업 관련 규정·가이드라인, 사업기획·모델 설계 미흡
- 2_사업 특성 이해도 낮고 적절한 대응프로토콜도 없어
- 3_평가지표, 신뢰성 부족하고 일부는 성과측정 부적절
- 4_성과보상자·운영기관·투자자 간 투자수익률 '시각차'

04 서울시 사회성과보상사업 안착 위한 다양한 해법

- 1_표준협약서·상황별 전문매뉴얼 등 사업설계 정교화
 - 2_평가기관이 사업설계과정에 참여 등 평가제도 개선
 - 3_다양한 매체 활용해 주요 이해관계자에 홍보·교육
 - 4_전문연구기관 설립해 기초연구 수행·운영체계 지원
- 

요약

사회성과보상사업은 새로운 사회서비스 전달기제

사회성과보상사업(SIB: Social Impact Bond)은 우리 사회가 직면한 다양한 사회문제해결을 위한 새로운 사회서비스 제공 방식이다. SIB는 기존 민간보조금 방식을 이용한 사회서비스 제공과 달리 투입(서비스 제공 행위)이 아닌 결과(서비스 제공에 따른 사회문제 해결 여부)에 대해 정부가 계약을 맺고 제반 비용과 성과인센티브를 제공한다. 일종의 '성과 기반 계약' (payments by result)이다. 서울시는 2014년 '사회성과보상사업 운영조례'를 제정하고 아시아 최초로 2016년 7월 1호 사회성과보상사업을 시작하였다. 1호 사업은 3년 동안 아동복지시설 내 경계선 지능 및 경증 지적장애 아동 100명에게 학습능력과 사회성 향상을 위한 맞춤형 교육서비스를 제공한다.

1호 사업은 첫 시도에도 큰 성과...시행착오 겪어

1호 사업은 아시아에서 처음 시도하는 사회성과보상사업으로서 한국 실정에 맞는 사회문제 해결 방안을 마련하기 위한 사회혁신 노력의 하나이다. 사업 도입을 위한 지난한 과정을 거쳐 시작된 1호 사업은 첫 시도임에도 불구하고 상당한 성과를 이끌어내고 있다. 하지만 새로운 사례를 구축하는 사업인 만큼 주요 사업 관계자의 이해 부족, 세밀한 제도 및 규정 미비, SIB 전문 연구기관 부재에 따른 다양한 시행착오를 겪고 있다.

적극적 홍보·전문연구기관 설치 등 개선방안 필요

1호 사업의 성공과 후속 사업 추진을 위해 우선 주요 이해관계자와 시민의 사회성과보상사업에 관한 이해 증진과 사업 필요성에 대한 공감대 확산이 필요하다. 향후 사회성과보상사업의 성공적 확산을 위해 정교한 사업 모델 개발, 평가제도 개선, 적극적 홍보와 교육, 전문연구기관의 설치와 운영도 이루어져야 할 것이다.

01 / 사회성과연계채권, 성과기반 사회서비스 전달기제

1_민간 전문·효율성 활용해 다양한 사회문제 해결

SIB는 사회서비스 제공 민간위탁제도와 비슷...성과기반 계약이 큰 차이점

사회성과연계채권(Social Impact Bond, 이하 SIB)¹은 ‘성과기반 민간위탁제도로서 정부가 아닌 사회투자자(social investor)들이 사회서비스 제공에 소요되는 초기 자본(upfront capital)을 부담한다는 특징을 가진다’(Government Outcomes Lab, 2018, p.1). SIB는 기존 정부 재원과 민간의 순수 기부만으로 현대 사회가 직면한 복잡다단한 사회문제 해결이 어렵다는 인식에 기초한 새로운 사회서비스 제공기제로 볼 수 있다. 사회문제 해결에서 SIB는 재정 및 역량 측면의 한계에 부딪힌 정부와 단순한 자선을 넘어 가치투자를 희망하는 선의의 투자자들, 그리고 사회문제를 해결하고자 하는 의지와 전문성을 가진 민간단체가 모여 더 효율적으로 사회문제를 해결하고자 하는 또 다른 개념의 거버넌스라고 할 수 있다(설원식 외, 2013; 박정환, 2015).

SIB는 정부가 제공해야 할 사회서비스 제공기능을 민간기관에 맡긴다는 점에서 사회서비스 제공 민간위탁제도와 유사하다. 이 둘의 주요 차이점은 ‘서비스 제공’에 대한 ‘비용지급’ 차원에서 정부와 민간 간 계약을 맺는 것이 아니라 성과달성여부에 따른 비용 및 성과인센티브 지급을 약속하는 성과기반 계약(payments by result)을 한다는 것이다. 사회서비스 제공에 따른 결과로서 ‘(사전에 합의한) 목표성과 달성’과 ‘사회문제 해결 효과’에 대한 반대급부로 성과보상자(주로 정부 및 공공기관)가 민간에게 투자금과 성과인센티브를 더한 금전적 보상을 제공하기 때문이다(서울특별시 사회적경제지원센터, 2016a).

SIB는 ‘서비스 제공’과 ‘재원 조달’에 민간이 직·간접적으로 참여하는 협력적 파트너십에 기반을 둔다. 또한 성과기반 계약제도를 공공사업 부문에 차용함으로써 도덕적 해이(moral hazard)를 줄이고 공공서비스 생산성 향상을 위해 민간

¹ 영국에서 만들어진 조어인 “사회성과연계채권(Social Impact Bond)”은 정부가 발행하는 일반 채권(bond)과 다른 형태의 민간 자금조달 행위임에도 “채권”이라는 용어를 사용하여 다소 혼란을 유발한다. 이 때문에 미국 연방정부는 대신 “성공 지불계약(pay-for-success contracts)”이라는 용어를 사용하는 경향이 있다(Liebman and Sellman, 2013, p.8)

의 전문성과 자율성을 최대한 활용하고자 한다. 이와 같이 공공서비스와 민간 투자를 연계하여 사회문제 해결에 필요한 재원을 확대시키는 효과도 기대할 수 있다(한국보건복지정보개발원·한국고용복지연금연구원, 2014).

SIB와 같은 성과기반 사회서비스 전달기제가 성공적으로 작동하여 사회문제가 해결되었을 경우, 이를 통해 절감된 예산을 새로운 공공사업에 재투자할 수 있다. 이와 같은 SIB 사업의 성공에 기인한 선순환구조는 증세 없는 공공서비스 확대 효과로 이어질 수 있다.

2_성과보상자, 사업운영기관 등이 주요 참여 주체

성과보상자(commissioners): 성과보상자는 대상 집단(target population)의 사회적 성과(social outcome)² 개선을 추구하며 사업으로 기대 성과가 달성될 경우 투자자에게 투자비와 성과보상금을 지급한다(Government Outcomes Lab, 2018). 이 과정에서 성과보상자는 대상 집단에 적절한 서비스 제공을 보장함으로써 사업 실패 시에도 수혜자가 피해를 보지 않도록 해야 하며, 투자자에게 성과목표 달성 시 지급보증 책임을 명확하게 져야 한다.

보통 단일 혹은 복수의 정부(기관)가 성과보상자 역할을 담당한다. 하지만 해외에서는 비영리재단과 기업 등 다른 형태의 성과보상자들도 존재한다. 이들은 SIB 사업을 통해 직접적 예산 부담이나 정책실패의 부담을 덜고 사회문제 예방과 해결을 위해 더욱 혁신적 사업을 시도할 수 있다. 추가적으로, 사회문제 해결에 민간자본 투입을 유도하여 증세 부담 없이 공공서비스 확대를 도모하고 공공정책사업의 효율성 및 효과성을 제고할 수 있다(Emily Gustafsson-Wright et al., 2015; OECD, 2016; Centre for Public Impact, 2014; UNDP, 2018).

사업운영기관(specialist intermediaries): 성과보상자와 계약을 맺은 운영기관은 투자를 유치하고 사업수행기관(service providers)을 통해 전체 사업 성과를

² 사회적 성과(social outcome)는 SIB 사업으로 달성하고자 하는 사회적 변화(social change)를 의미한다. 즉, 개별 시민, 공동체, 또는 사회의 고용, 주거, 건강, 사회적 관계 수준 등의 개선 정도를 사회적 성과로 볼 수 있다.

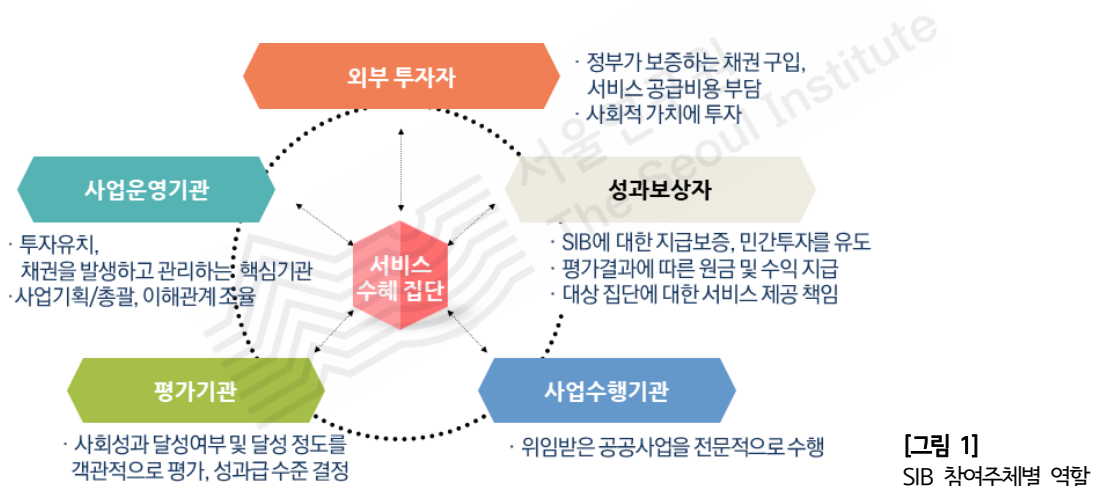
관리한다. 금융기관이나 NGO, 또는 SIB 관리를 위해 만들어진 특별 목적기관 등이 운영기관으로 SIB 사업에 참여할 수 있다. 이들은 투자자들과 마찬가지로 SIB 사업을 이용해 사회 문제를 해결하고 결과를 달성하는 혁신적인 사회적 금융 모델을 시험할 수 있는 기회를 가진다. 성과보상자와 투자자의 지원 속에 자신들이 해결하고 싶은 사회문제의 영역에서 발생하는 문제를 해결하고, 추구하는 이상적인 사회가치를 실현할 수 있는 기회를 갖게 되는 것이다(Emily Gustafsson-Wright et al., 2015; OECD, 2016; Centre for Public Impact, 2014; UNDP, 2018).

외부 투자자(external investors): 투자자는 운영기관과 채권이나 다른 유사한 계약형태로 서비스 공급비용을 먼저 지급한다. 수익을 위해 프로젝트 운영이나 재정적 위험의 전부 또는 일부를 부담하는 대신 사전에 합의한 성과 목표 달성 시 초기 투자비용과 성과보상금을 받는다. 개인이나 재단, 기금, 금융기관 등은 모두 SIB 사업에 투자자로 참여할 수 있다. 이들은 SIB 사업 참여를 통해 투자에 대한 적당한 수익추구라는 본연의 목적 성취와 함께 자신들이 추구하는 사회적 가치를 달성하는 데 일조할 수 있는 기회를 가질 수 있다(ibid).

사업수행기관(service providers): 사업수행기관은 운영기관과 계약을 맺어 목표 성과 달성을 위한 사회서비스 제공을 담당한다. 다양한 서비스 제공으로 대상 집단의 삶을 개선시키고 이를 통해 향후 발생할 수 있는 사회문제를 예방 또는 감소시키는 것이다. 독립 정부기관이나 협동조합, NGO 또는 민간 기업이 서비스 제공기관으로 참여할 수 있다. 이들은 SIB 사업을 통해 장기 자금을 안정적으로 조달받고 가진 역량을 최대한 발휘하여 사회 서비스를 제공할 기회를 갖는다. 그 결과 사회문제 해결과 이상적인 사회가치 실현에 동참하는 편익을 가진다. 실패 시에도 서비스 제공비용 반환 부담이 없기 때문에 주어진 자금 한도 내에서 더 혁신적이고 창의적인 방안을 도전해 볼 수 있다는 장점이 있다(ibid).

평가기관(independent evaluator): 평가기관은 사업수행기관의 사회서비스 제공 성과가 계약서에 명시된 투자비 및 성과보상금 지급 요건에 어느 정도 부합하는지를 판단하기 위한 객관적 성과 측정을 담당한다. 주로 컨설팅기관이나 연구소, 대학, 정부기관 등이 그 역할을 수행한다. 이들은 사회적 투자의 투명성과 효율성을 확보하는 데 일조하며, 실제적 사례를 통해 사회적 성과의 경제적 평가 모델을 구현해 봄으로써 이를 정교하게 개선해 나갈 수 있는 기회를 가진다.

SIB에 참여하는 다양한 이해 관계자들은 서로 다른 관심과 편익을 가지고 있다. 따라서 SIB가 더 효과적이고 효율적으로 사회문제 해결에 활용될 수 있도록 모든 요소를 일관되고 상충되지 않는 방식으로 정렬하는 것이 중요하다 (ibid).



주: Emily Gustafsson-Wright et al., 2015 등의 연구 자료를 참고하여 연구자가 구성함

3_운영구조는 자금조달·자금운용 등 4단계로 구성

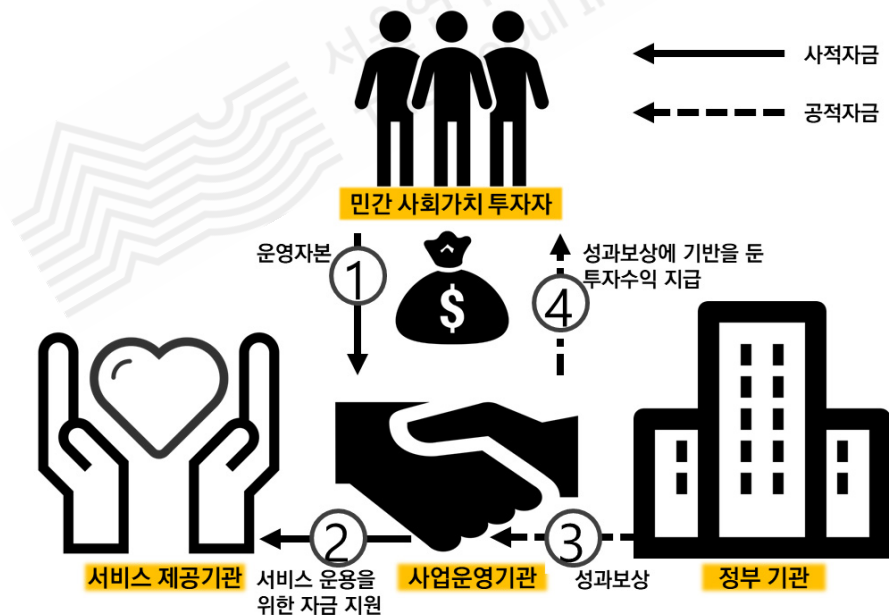
성과기반 계약에 따른 SIB 운영구조는 자금조달단계→자금운용단계→성과평가 단계→성과(수익)배분단계 등 총 4단계로 설명될 수 있다(Liebman, 2011; 자본 시장연구원, 2012; 설원식 외, 2013; 서울특별시 사회적경제지원센터, 2016a).

자금조달단계: 채권발행역량을 가진 사업운영기관은 성과달성에 대한 투자수익 지급보증을 조건으로 정부와 대국민 공공서비스 제공계약을 체결하고 이를 담보로 민간 투자자들에게 SIB를 발행하여 사업운영에 필요한 자금을 조달한다.

자금운용단계: 민간투자유치에 성공한 사업운영기관은 서비스제공자에게 사업운영자금을 지급하고 서비스제공자는 약정된 사회성과 목표달성을 위한 공공사업을 수행하게 된다.

성과평가단계: 사업종료 후 독립 평가기관이 성과를 측정하게 되고, 약정한 성과목표를 달성한 것으로 판단되면 성과보상자인 정부는 그 결과에 따라 투자자에게 원금과 약정한 이자수익을 지급하게 된다.³

성과(수익)배분단계: 성과를 달성하였다면, 투자기간 만료 후 사업운영기관은 투자자들에게 투자원금과 수익을 배분한다.



[그림 2] SIB 운영구조

출처: Liebman, 2011, Social Impact Bonds; 설원식 외, 2013, 사회 혁신의 길, 한국형 SIB 운영의 발전 방향 제시 재인용

³ 원금 무보장형 SIB 사업은 계약조건에 따라 일정 수준의 성과목표 달성 실패 시 성과보상자가 투자자에게 원금을 지급하지 않는다.

02 / 서울시, 사회성과보상사업 2014년부터 선도적 운영

1_서울시, 2014년 아시아 최초로 사회성과보상사업 제도화

서울시, 2016년 SIB 지방정부협의회 설립해 다른 도시로 사업확산 주도

서울시 사회성과보상사업은 민간 투자로 공공사업을 수행한 뒤 성과목표 달성 시 정부가 예산을 집행해 투자자에게 투자원금과 성과보상금을 함께 상환하는 사회서비스 제공 계약인 SIB(Social Impact Bond)의 개념을 도입한 공공투자 사업이다.

서울시가 처음 SIB 사업에 관심을 가지게 된 배경에는 고령화, 양극화, 고용 없는 성장 등 점차 고도화되고 복잡해지는 사회문제가 있다. 복잡한 사회문제 해결을 위해 사회서비스와 그 제공방식에 혁신이 필요하다는 점에 서울시와 민간 참여자들이 뜻을 함께한 것이다. 하지만 서울시 공공서비스 위탁사업에 SIB 개념을 도입하고 제도화하는 과정은 순탄치 않았던 것으로 보인다. 주요 사업 관계자에 따르면 SIB 사업 도입을 위한 첫 시도는 2011년에 시작되었다. 당시 서울시가 일부 긍정적인 관심을 보였지만 구체적인 논의로 이어지진 않았다.

2013년에 구체적으로 다시 검토되었지만 우리나라의 정부예산회계와 SIB 예산 집행 시기 불일치 문제를 해소할 수 있는 제도적 근거가 미비하다는 이유로 다시 무산되었다(곽제훈, 2018).⁴ 이후 시의원들과 민간 전문가, 서울시 관료들의 이해와 지원 속에 2014년 조례 제정 TF가 구성되었고 같은 해 3월 서울시 의회에서 의결되어 제도화에 성공하였다(서울특별시 사회적경제지원센터, 2016a, 2016b; 곽제훈, 2018). 이는 아시아 최초로 지방정부 차원에서 SIB 정책을 제도화한 모범 사례로 손꼽히고 있다.

2018년 현재 서울시와 경기도가 선도적으로 SIB 관련 조례를 제정하여 실제 사업을 진행 중이다. 서울시는 특히 다른 도시로의 SIB 확산을 주도하기 위해

⁴ 우리나라는 단년도(單年度) 예산체제로 이듬해의 예산을 전년도 하반기에 확정하는 방식을 취하고 있다. 하지만 SIB는 사업 개시 후 복수의 회계연도가 지난 후에 정부가 성과보상 예산을 집행할 수 있어야 한다. SIB를 적용하기 위해서는 예외조항이나 제도적 근거가 새롭게 만들어졌어야 했지만, 조례를 제정하는 데 있어 시의회의 충분한 이해가 뒷받침되지 못했다.

2016년 11월부터 사회성과보상사업 지방정부 협의회를 출범시켰다. 현재 서울시가 의장 도시로서 운영을 주도하고 있으며, 성남시, 수원시, 인천남구, 강동구, 노원구 등 광역부터 기초까지 다양한 수준의 총 20개 지방자치단체가 활동에 참여하고 있다(서울시, 2018). 중앙부처로서는 행정안전부가 SIB에 큰 관심을 갖고 「자치단체 SIB 추진 안내서」 개발 등 지방정부의 SIB를 활성화하기 위한 다양한 지원정책들을 확대 시행할 전망이다(곽제훈, 2018).

2_서울시 1호 사회성과보상사업은 ‘아동복지시설 아동교육’

1호 사업은 아동복지시설 내 경계선 지능·경증지적장애 아동이 수혜대상

서울시 ‘아동복지시설 아동교육 사회성과보상사업’(이하 ‘1호 사업’)은 아시아 최초로 서울시가 시행하고 있는 제1호 사회성과보상사업이다. 아동복지시설은 보호가 필요한 아동이 건전한 성인으로 성장할 수 있도록 주거와 돌봄을 제공하는 공동생활공간이다. 하지만 아동 각각에 적합한 사회복지 프로그램을 충분히 제공하기에는 예산이 넉넉하지 않은 것이 일반적이다. 또한 퇴소 후 관리가 제대로 이루어지지 않는다는 점에서 한계가 있다.

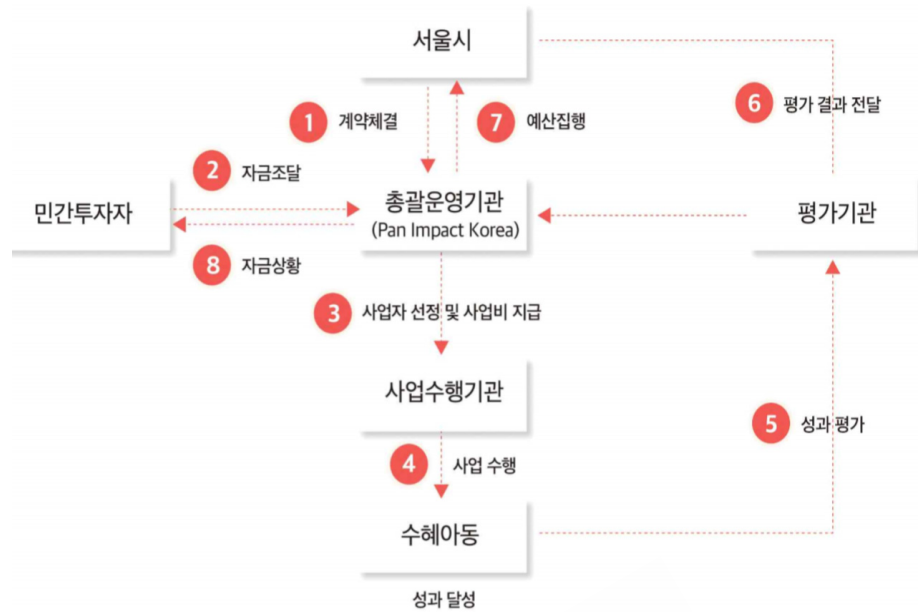
많은 아동 관련 연구가 아동의 성장환경과 학습능력이 사회적 자립과 높은 상관관계가 있다고 주장한다. 아동복지시설 내 아동은 불안정한 환경요인 때문에 정서 문제, 학습능력 저하 등의 어려움을 겪고 있는 경우가 많다. 특히 아동복지시설 내 경계선지능 아동 비율이 높는데, 이들 아동은 복지시설 퇴소 후 기초생활수급자가 되는 비율이 일반 아동보다 15배 정도 높다. 1호 사업은 이와 같은 사회통계에 착안하여 민간 투자로 아동복지시설 내 보호 아동 중 학습부진과 정서불안을 겪고 있는 경계선급 지능 및 경증 지적장애 아동에게 학습능력과 사회적, 자립능력을 향상시키기 위한 맞춤형 교육프로그램을 제공하고 있다. 교육적 개입으로 대상 아동이 퇴소 후 정상적 사회생활이 가능하도록 돕는 것이 1호 사업의 주요 목표이다(서울특별시 사회적경제지원센터, 2016a).

1호 사업이 수혜 대상으로 삼고 있는 경계선지능 아동은 적절한 교육적 개입이 없을 경우 지적장애 수준으로 지능이 저하되는 경우가 많다. 이 경우 아동이 겪는 어려움은 더욱 심각하지만 장애로 분류되지 않아 이들은 정부 지원의 사각지대에 놓여 있다. 1호 사업은 아동이 복지시설 내에서 보호받고 있는 단계에서

교육적 개입으로 향후 대상 아동에게 발생할 수 있는 문제를 사전에 예방하고자 한다. 아동복지시설 내 경계선 지능 및 경증지적장애 아동들이 향후 성인이 되어 기초생활수급자가 되거나 지적장애인이 될 가능성을 미연에 방지하면 미래에 발생할 수 있는 더 큰 사회적 비용지출을 절감할 수 있다는 점에 1호 사업의 의의가 있다(곽제훈, 2018).

사업구조: 서울시에서 현재 진행 중인 1호 사업은 서울시와 계약을 맺은 민간 운영기관(SIBIO)이 사업수행기관과 서비스 공급계약을 맺어 성과목표를 달성하는 형태의 SIB이다.⁵ 1호 사업은 [그림 3]과 같이 8단계 구조로 운영된다. 1단계: 정부가 운영기관과 계약을 체결하게 되면, 2단계: 운영기관은 민간투자자로부터 사업자금을 조달받는다. 3단계: 운영기관은 사업수행기관을 선정하여 관리하는 역할을 수행하고, 4단계: 사업수행기관은 사회문제 개선을 위한 서비스를 제공하는 역할을 수행한다. 5단계: 사업이 종료되면 독립된 평가기관이 사업성과를 측정평가하고, 6단계: 평가기관은 성과평가결과를 정부와 운영기관에 각각 전달하게 된다. 7단계: 정부는 성과평가 결과를 바탕으로 운영기관에게 계약된 예산을 집행하고, 8단계: 운영기관은 민간 투자자에게 선(先) 조달받은 투자자금과 성과보상금을 상환한다(서울특별시 아동공동생활가정 지원센터, 2016).

⁵ SIB 사업은 여러 유형으로 설계가 가능하다. 예를 들어, 성과보상자인 정부가 중간조직(운영기관)을 통하지 않고 서비스 공급자(수행기관)와 SIB 사업 계약을 맺는 SIB 모델도 가능하다. 이 경우, 서비스 공급자가 직접 투자자를 모집하여 사업자금을 조달받아야 한다(Liebman and Sellman, 2013, p.8).



[그림 3]
서울시 아동복지시설
아동교육
사회성과보상사업
구조

주: 서울특별시 아동공동생활가정 지원센터, 2016, 서울특별시 공동생활가정 아동교육 사회성과보상사업 개요

성과지표체계: SIB 사업은 성과목표 달성이 계약의 핵심 기반이다. 사업계획단계에서 사업을 통해 달성하고자 하는 사회적 편익 즉, 성과를 정확하게 정의하고 이에 대한 세부 목표와 측정지표를 설정하는 것이 중요하다. 1호 사업은 아래 [표 1]과 같이 지적능력 향상과 사회성 향상을 성과목표로 한다. 웨슬러 아동지능검사(K-WISC-IV) 점수를 기준으로 경계선지능은 정상, 경증지적장애는 경계선지능 이상 수준으로 개선되었을 때, 지적능력 향상에 성공하였다고 판단한다. 그리고 담당 교사가 작성하는 아동청소년 행동평가(TRF)의 사전-사후 비교 결과, 사후 점수가 낮아졌을 때 사회성향상에 성공하였다고 본다.

사회성과		경계선 지능 및 경증 지적 장애아동의 자립능력 향상
성과목표		지적능력 향상 경계선급 지능 및 경증 지적장애아동의 지능지수(IQ) 향상
		사회성 향상 학교 적응 상태 및 문제행동 감소로 사회적응능력 향상
성과지표	지적능력 지표	경계선 지능 및 경증 지적장애 개선율
	측정방법	웍슬러 아동지능검사(K-WISC-IV)
	성공기준	K-WISC-IV 점수 기준 경계선지능은 정상, 경증지적장애는 경계선지능 이상으로 개선될 때
	사회성 지표	사회부적응행동 감소율
	측정방법	아동청소년 행동평가(TRF)-교사용
	성공기준	사후의 문제행동총점 원점수 합산평균이 사전보다 낮을 때

[표 1]
성과지표체계

성과보상구조: 성과보상은 원금과 수익금을 기본구조로 하며, 서울특별시 사회성과보상사업 운영지침은 성과보상과 관련하여 두 가지 원칙을 규정하고 있다. 첫째, 투자 목적상 원금을 반드시 보장하지 않기 때문에 성과 결과에 따라 손실이 발생할 수 있지만, 경우에 따라 100% 손실을 방지하기 위해 총 손실이 제한될 수 있다. 둘째, 수익률은 사업의 목적과 성격에 맞게 책정하되, 국고채 금리나 은행 등의 정기예금 금리 등을 참고하여 원금의 연 15%를 상한으로 규정한다.

사업별 성과보상금은 위 운영지침에 근거하여 운영기관 공모 시 선정된 사업자가 제안한 금액을 기준으로 운영기관과 주관부서의 협상을 통해 최종 결정한다. 1호 사업의 성과보상구조 설계는 다음 [표 2]와 같다.

(원금보장) 최소 성공기준	성공인원비율 ($x\%$)	원금 대비 성과보상률*	성과보상금
	$x \leq 10$	-100%	원금 100% 손실
	$10 < x < 31$	$(100 \div 32) \times$ 성공인원비율-100	사업비 \times (1+성과보상률/100)
33% 이상의 아동 개선 ▶	$31 \leq x \leq 33$	0%	투자 원금 100%
	$33 < x < 42$	$(100 \div 32) \times$ 성공인원비율-100	사업비 \times (1+성과보상률/100)
	$42 \leq x$	30%	321,000천 원 또는 (사업비 \times 1.3)원 중 작은 금액

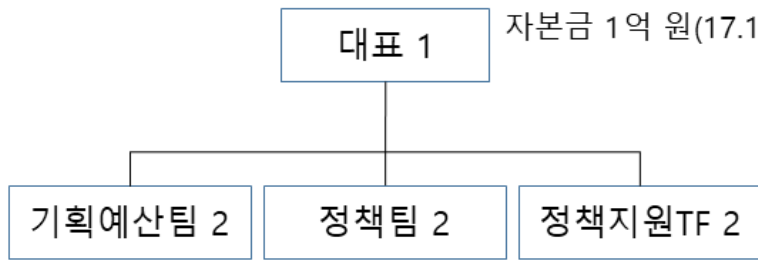
【표 2】
성과보상구조

* 산출 기준: 사업예산 대비 손익분기점법 사용
* 수익 상한: 연 10%, 3년간 총 30%까지
* 원금 대비 성과보상률: 사업기간 내 합계

최종적으로 사업이 종료된 후 성과보상의 지급은 다음과 같이 진행된다. 평가 기관이 성공기준에 근거하여 평가를 시행하고 그 결과를 사회성과보상사업 심의위원회에 제출한다. 심의위원회는 평가의 적정 여부를 최종심의하고 시의회에 보고하게 된다. 이후 사업주관 부서는 의회에 최종 보고된 결과에 따라 사업운영기관에 협약 시 체결한 규정대로 예산을 편성하여 성과보상금을 지급한다.⁶ 다만, 심의 결과 ‘부적정’으로 의결된 경우 재평가가 시행될 수 있다.

진행경과와 전망: 서울시는 현재 ‘서울시 사회성과보상사업 운영조례’ 제정 후 1호 사업에 대한 심의가 통과되어 팬임팩트코리아와 ‘아동복지시설 아동교육사업’을 위한 운영기관 협약을 체결하였다.

⁶ 사업비를 포함한 투자원금과 성과보상금은 협약서상 서울시가 사업운영기관에 지급하도록 되어 있다. 사업운영기관은 이 금액을 민간투자자에게 다시 전달한다.

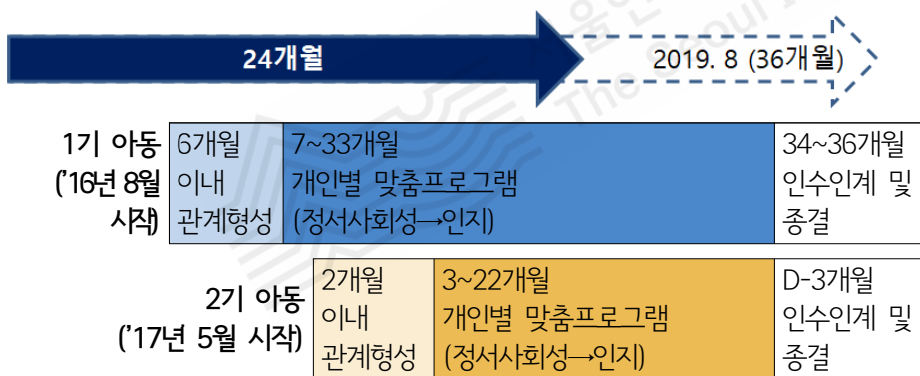


[그림 4] 팬임팩트코리아 조직도

주: 팬임팩트코리아 홈페이지 및 잡코리아 기업정보 공개 내역 재구성

서울시와 협약 체결 후 팬임팩트코리아는 사단법인 피피엘(People and Peace Link), 엠와이소셜컴퍼니, 유비에스증권을 투자자로 유치하였으며, 대교문화재단 컨소시엄을 수행기관으로 선정하였다. 서울시는 성균관대학교 산학협력단을 평가기관으로 선정하여 사업추진체계 구성을 완료하였다.

2017년 말 현재 대교문화재단은 94명의 경계선 지능 및 경증지적장애 아동들을 대상으로 개인별 맞춤 교육프로그램을 진행하고 있다(대교문화재단, 2017b).



[그림 5] 프로그램 진행경과

주: 대교문화재단, 2017b, 2017년 제1호 사회성과보상사업 수행보고서 발췌

서울시의 1호 사업은 내년 2019년 8월 사업 종료 후, 마지막으로 평가기관에 의한 성과측정이 이루어지게 된다. 측정 결과에 대한 서울시 사회성과보상사업 심의위원회 심의 후 성과보상이 진행될 예정이다.

구분	시기
■ 서울시 사회성과보상사업 운영조례 제정	'14년 3월 20일
■ 성과지표 선정을 위한 전문가 자문 실시(5회)	'14년 1월~'14년 6월
■ 사회성과보상사업심의위원회 사업계획 심의 '적정'	'14년 8월
■ 제1호 사회성과보상사업 동의안 시의회 의결	'15년 4월 23일
■ 제1호 사업 운영기관 공모 및 선정 : 팬임팩트코리아(대표: 곽제훈)	'15년 5월~'15년 7월
■ 서울시-운영기관 제1호 사회성과보상사업 협약 체결	'15년 10월 21일
■ 제1호 사회성과보상사업 투자자 모집 완료 : (사)피피엘 10억 원, UBS증권·MYSC 1.1억 원	'16년 3월
■ 제1호 사회성과보상사업 수행기관 선정 : 대교문화재단(이사장: 여인국)	'16년 4월
■ 서울시 제1호 사회성과보상사업 출범식 개최	'16년 4월 25일
■ 제1호 사회성과보상사업 평가기관 계약 : 성균관대학교 산학협력단	'16년 7월 11일
■ 사업 착수(대상 아동 모집 등)	'16년 8월
■ 1기 교육대상 아동(기존) 확정, 맞춤교육 진행	'16년 9월~ (36개월)
■ 1차 TRF 검사 실시	'16년 12월
■ SIB 심의위원회 개최 : 사업대상 확대 및 TRF검사기준 완화 (그룹홈 → 아동복지시설, TRF 검사 최소 6회→ 3~4회)	'17년 2월 15일
■ 2기 교육대상 아동(신규) 확정, 맞춤교육 진행	'17년 5월~ (27개월)
■ 2차 TRF 검사 실시	'17년 6월
■ 3차 TRF 검사 실시	'18년 1월
■ 수행기관 프로그램 종료	'19년 8월 (예정)
■ 평가기관 최종 성과평가 완료	'19년 10월 (예정)

[표 3]
서울시 1호
사회성과보상사업
추진 경과

주: 서울특별시 시장 내부보고자료(2014~2018년)

03 / 서울시 1호 사회성과보상사업, 4가지 문제점 도출

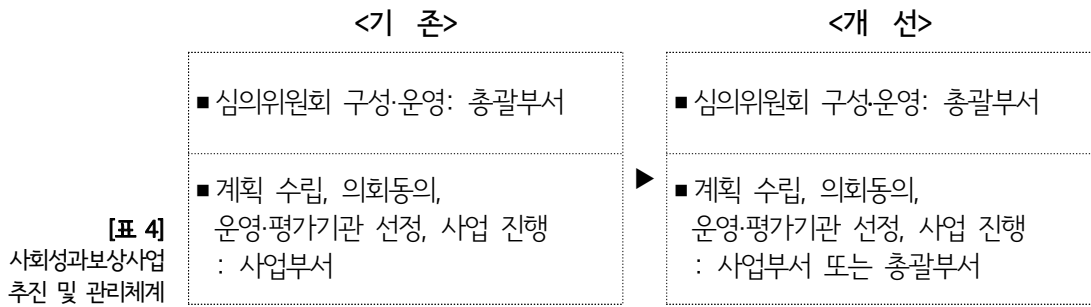
1_사업 관련 규정·가이드라인, 사업기획·모델 설계 미흡

사업부서·총괄부서 간 업무협조가 어렵고 사업 관련 인센티브도 부족

기존 운영지침에 따르면 서울시 사회성과보상사업 추진체계는 사업부서와 총괄부서(사회적경제담당관)로 이원화되어 있었다. 1호 사업은 총괄부서인 사회적경제담당관이 기본 계획수립, 의회동의, 운영·평가기관 선정, 심의위원회 운영 등 기타 사업추진 프로세스를 마련하되, 사업부서인 가족담당관이 사업모델 설정 및 운영기간이나 투자규모, 성과지표 등 전반적 사업 설계와 대상사업 선정 및 운영·평가기관 선정 등을 주도하도록 되어 있다(서울시 운영지침, 2015).

하지만 실제 운영과정에서 1호 사업의 추진 및 관리체계는 ‘사업부서와 총괄부서 간 업무 협조 어려움’과 ‘사업부서의 사업 관련 인센티브 부족’이라는 문제를 가지고 있는 것으로 나타났다. 사업부서는 민간보조금 사업 형식으로 진행하는 데 비해 사회성과보상사업의 실제적 이점이 부족하다. 또한, 부서 사업담당자들의 교체가 잦으며, 사업 추진 및 관리 과정상의 명확한 업무분장 및 가이드라인도 아직 제대로 갖추어지지 않았다.

원칙적으로 사업부서가 SIB 사업을 주도해야 하지만 담당인력이 자주 교체되어 사회성과보상사업 방식을 이용한 정책 집행을 주도하기 어려운 상황이다. 이를 개선하기 위해 최근(2018년) 운영조례를 개정해 총괄부서인 사회적경제담당관이 사회성과보상사업에 대한 사전 시의회 동의 절차를 직접 이행할 수 있게 일원화하여 사업 활성화와 원활한 추진 의지를 강화하였다. 이는 사회성과보상사업의 주무부서를 사회적경제담당관으로 일원화하고 사업 운영 및 관리 측면에서 중요한 역할을 담당하도록 하며, 사회성과보상사업 심의위원회 운영 책임을 확대한 것이다(서울시, 2018). 총괄부서의 역할과 책임을 강화하여 사업 추진력을 높이기 위한 조치는 시의적절하지만, 향후 SIB 사업이 다양한 정책분야로 확대될 경우 사회적경제담당관이 모든 사회성과보상사업을 효과적으로 관리할 수 있을 것인지에 대한 우려도 존재한다.



주: 서울시, 2018, 시장보고자료

법제도 규정·가이드라인이 지나치게 간략해 '정보제공에 치우친 경향'

현재 서울시의 사회성과보상사업은 「서울시 사회성과보상사업 운영에 관한 조례」와 「서울시 사회성과보상사업 기본계획」, 「행정안전부 사회성과보상사업 가이드라인」을 주요 운영지침으로 삼고 있다.

먼저, 「서울시 사회성과보상사업 운영에 관한 조례」는 사업 참여자 모두를 대상으로 하는 규정으로, 서울시의 사회성과보상사업 활동의 근거가 된다. 이 조례는 사업을 뒷받침하는 기본 자료로서 보상사업이 적용 가능한 서울시 사무범위를 규정하고, 기본계획 수립, 시 의회 동의, 운영기관 선정, 계약체결, 평가 및 보상, 계약변경 및 해지, 심의회 운영, 관리·감독 등 기본적 운영절차를 규정하고 있다(서울시, 2018 일부개정).

「서울시 사회성과보상사업 기본계획」은 조례에 근거하여 실질적 보상사업이 실현될 수 있도록 목표를 명확히 설정하고 실천 전략을 구체적으로 제시하는 서울시 공무원들에 대한 지침이다. 추진부서 및 심의위원회 구성과 역할 등 서울시 차원에서의 추진체계를 더 명확히 제시한다. 추진과정별로 어느 부서가 어떤 활동을 해야 하는지 제시함으로써 그 책임을 명확하게 한다. 실질적으로 수행하고자 하는 사업의 개요와 추진일정, 홍보 등의 지원활동들을 제안한다(서울시, 2015).

마지막으로 행정자치부의 「사회성과보상사업 가이드라인」은 보상사업을 도입하고자 하는 지자체를 대상으로 한다. 사회성과보상사업의 개요와 관련 개념을 소개하고 실질적 운영과 관련해서 일반적으로 적용 가능한 사전 준비사항, 추진절차 등을 제시한다. 특히 사업계획서와 사업선정 심의의뢰서, 제안 평가의뢰서 양식이나 기준 등 행정절차 상 필요한 준비사항을 예시를 통해 공유한다(행정안전부, 2017).

위에 언급한 규정과 가이드라인은 보상사업 운영에서 중요한 문서임에도 불구하고 지나치게 간략하며, 정부 관점의 행정절차 상 정보제공에 치우친 경향이 크다. 계약 당사자가 그 계약에 이르게 된 기초적 사실관계와 경위 및 서로에 대한 양해사항 등을 명시한 협약서도 몇 가지 사안만 수정하면 다른 어느 계약에서 사용해도 무방할 정도로 보편적이며, 지나치게 간소한 경향이 있다. 영국 문화미디어체육부(Department for Culture Media and Sport)에서 간행한 SIB 계약서 서식만 보더라도 80페이지가 넘는 분량에 계약서상에 언급된 단어들의 개념 정의부터 사업비 지급 일정, 사업의 목표, 계약자 간의 보장, 이해관계 상의 대립이나 협력관계, 의무, 제공해야 할 구체적 서비스 등 기관과 기관 간에 동등한 계약관계에서 합의되어야 할 것들이 명시되어 있다(Centre for SIBs, 2017b). 민간투자자와 유사한 개념에서 성과를 담보로 한 수익창출이라는 개념에서 더 면밀한 규정과 가이드라인이 제공될 필요가 있을 것이다.

성과보상자, 서울시로 한정...민간기금·재단 등 참여 원천적으로 차단

현재 ‘서울특별시 사회성과보상사업 운영조례’는 성과보상자(계약당사자)를 서울시로 한정하고 있다. 이와 같은 규정에 따른 사회성과보상사업은 서울시 투자출연기관이나 민간 기금 또는 재단의 성과보상자로서의 참여를 원천적으로 제약한다. 이는 SIB 사업의 국내 도입 초기라는 시기적 특성과 주요 이해관계자의 낮은 사업 이해도와 더불어 국내 SIB 사업 확산을 저해하는 요소 중 하나라는 지적이 많다. 관련 법률 및 조례의 충분한 검토를 거친 후 서울시 투자출연기관 등의 SIB 사업 참여를 촉진할 수 있는 방향으로 조례 개정을 고려할 필요가 있다.

SIB 사업이 확산되고 있는 주요 국가에서는 중앙정부, 지방정부, 공공기관뿐만 아니라 민간 비영리재단 등도 성과보상자 역할을 맡는 경우가 증가하고 있다(사회복지공동모금회, 2015). 미국 캘리포니아주 프레즈노 카운티에서는 민간 보건재단인 캘리포니아재단이 천식아동의 건강지원사업에, 유타주에서는 비영리조직인 유나이티드 웨이(United Way)가 2013년과 2014년 저소득층 아동의 조기교육지원사업 및 노숙자 주거지원사업에 각각 성과보상자로 참여하였다. 세계 최초 SIB 사업으로 알려진 영국의 피터버러 사례 역시 중앙정부와 복권기금(Lottery Fund)이 공동 성과보상자로 참여하였다(사회복지공동모금회, 2015; Emily Gustafsson-Wright et al., 2015).

사업비용 중 운영비·평가비 등 간접비용 부담하는 주체도 불명확해

SIB 사업비용은 사업수행을 위한 직접비용과 운영비 및 평가비와 같은 간접비용으로 구성되어 있다. 사업수행을 위한 직접비용을 투자비에 포함시키는 것은 운영기관과 서울시 및 서울시의회가 모두 동의하였지만 간접비용을 어떻게 처리할 것인가에 대해서는 논란이 있었다. 현재 1호 사업은 전체 투자비에서 간접비용에 해당하는 운영비를 제외하고 있지만, 후속 SIB 사업 추진 시 비슷한 논란이 발생할 가능성이 크다⁷.

해외 SIB 사업 사례를 검토한 결과 기관 운영비와 평가비 등을 포함한 다양한 사업 관련 간접비용의 부담주체에 대한 일관된 논리나 경향성을 찾기는 어려웠다(Centre for SIBs, 2014). 해외 사례 중 15개 SIB 사업의 사업비 구성을 분석한 영국 Centre for SIBs(2014)의 보고서에 따르면 SIB를 통해 어떤 편익을 달성하고자 하는지에 따라 사업이 다양하게 설계될 필요가 있으며, 사업 참여 구성원들의 다양한 활동과 역할이 요구된다고 설명하고 있다. 이와 같은 활동은 각각 다양한 형태의 비용을 발생시킨다. 세계 각국의 SIB 사업의 설계와 맥락이 서로 다른 만큼 사업 관련 간접비용의 부담주체와 부담수준도 다른 것으로 보인다.⁸

경제협력개발기구(OECD, 2015)와 유엔개발계획(UNDP, 2018)이 발간한 SIB 가이드라인 보고서 등에서는 거래비용으로서 중개서비스, 기술적 지원, 평가, 변호사 비용 등 최소한의 운영비를 투자금에 포함하여 인정할 필요가 있다고 제안하고 있다(OECD, 2015; UNDP, 2018). 1호 사업 운영기관은 성과보상자인 서울시가 운영기관 운영비를 전체 투자비에 포함시키지 않을 경우 운영기관 유지가 어렵다고 주장하고 있다. 평가비용의 경우, 1호 사업은 총 사업평가비를 4,000만 원으로 책정하고 있으며 운영기관이 사업개시일 전까지 시에 납부하도록 하여 평가비 부담을 운영기관이 지도록 되어 있다. 평가비용을 누가 부

⁷ 1호 사업 협약서상에는 투자자의 총 투자금액이 사업비(프로그램 운영비, 성과보상금)와 평가비용(성과평가비, 자문비)으로만 구성되어 있다.

⁸ 앞서 언급한 15개 사례는 28% 정도가 평가비를, 약 45%가 운영비를 사업비에 포함하고 있는 것으로 조사되었다(Centre for SIBs, 2014).

담할 것인가에 대한 논란이 있으며 운영기관 측은 사업수행과 무관한 간접비용으로 '시'가 부담하는 것이 바람직하다고 주장하고 있다.⁹

구분	금액	비고
사업비 - 프로그램 진행비, 수행기관 수수료,	1,070,000,000원	민간투자금액
최대 인센티브	321,000,000원	성과 42% 이상 달성 시
성과평가 및 자문비	40,000,000원	운영기관 자부담
최대 집행금액		1,431,000,000원

[표 5]
1호 사업 총 사업비

주: 팬임팩트 코리아, 2015, 아동공동생활가정 아동교육 사회성과보상사업 사업계획서

투자자 모집 관련 현실적 제약 많아...사업실행 최대 걸림돌로 작용

해외 SIB 사업 사례의 경우 SIB 사업에 참여한 투자자 유형은 다양하다. 크게 1) 자선 재단 및 신탁(trust), 2)전문 투자운영기관의 두 범주로 나눌 수 있다 (Big Society Capital and Bridges Ventures, 2014). 자선 재단과 신탁 등은 서비스 제공기관으로 활동하면서 투자자 역할도 수행하는 경우가 많다. SIB 사업에 참여하는 전문 투자운영기관들은 개인 투자자에게서 자금을 모아 투자한다는 점에서 일반적인 투자행위와 큰 차이가 없지만, 사회적 가치를 목표로 두고 투자한다는 점에서 차별점이 있다. 영국에서는 Big Society Capital(BSC)이나 Bridges Ventures 등이 대표적인 SIB 사업 투자기관이다. 이 기관들은 SIB 사업에 직접 투자하거나 Bridges Social Impact Bond Fund 등 SIB 사업 활성화를 위해 조성한 기금에 투자함으로써 성공적 SIB 사업 수행과 확산에 기여하고 있다(James Ronicle et al., 2014).

국내 SIB 사업 관계자들은 SIB 사업 기획 및 실행 시 가장 큰 장애물로 투자자 모집의 어려움을 들고 있다. 1호 사업도 초기 투자자를 모집할 때 큰 난항을 겪은 바 있다. 국내 SIB 사업 투자자 모집이 어려운 것은 우선 SIB 사업에 대한 국내 관련 투자기관의 낮은 이해도와 약한 투자유인에 주로 원인이 있다. 하지만 SIB 사업 투자자 모집과 관련한 다양한 현실적 제약이 존재하며 이들 제약은 법적 제약과 실질적 제약으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, SIB 사업 투자자

⁹ 영국 에섹스(Essex) 지역 아동 SIB사례는 교육부와 보건부, 고용노동부가 별도로 평가 등에 들어가는 비용을 추가로 제공하였다고 보고되고 있다(Emily Gustafsson-Wright et al., 2015).

모집에 전문투자자의 투자자 모집행위와 동일한 법적 규제가 적용되고 있다. 다수의 공중에 대한 투자권유는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률(약칭 자본시장법)」 상 공모¹⁰ 또는 사모¹¹ 행위에 해당한다. 사회성과보상사업과 같은 임팩트 투자(impact investment)도 전문투자자의 투자금 모집행위와 동일한 법적 규제를 적용한다. 전문투자자로서 경험을 충분히 축적하지 못한 사회성과 보상사업 운영기관이 SIB 사업 투자자를 모집할 때 전문투자자에게 적용되는 수준의 법적 규제는 전문투자자보다 훨씬 큰 제약요인으로 작용한다.

둘째, 개인투자자를 제외하고 현재 SIB 사업에 투자 가능성이 가장 높은 투자자는 대기업의 CSR(Corporate Social Responsibility) 재단이나 개인이 설립한 사회공헌재단이다. 1호 사업 운영기관 관계자는 인터뷰에서 투자자 유치 과정에서 이와 같은 재단의 사업 참여를 적극적으로 권유하였지만 다음과 같은 이유로 실제 투자로 이어지지 않았다고 밝히고 있다. 첫째, 대기업 소유 사회공헌재단이 사회성과보상사업으로 금전적 성과보상을 취할 경우 영리적 목적을 추구한다는 비판을 받을 수 있다. 둘째, 사회공헌자금으로 목적이 특정된 재단 내부 기금을 투자금으로 전환하기 어렵다. 셋째, 민간기업의 사회공헌재단이나 공익법인과 같은 공익성을 가진 민간 자본이 정부의 정책활동에 투자행위를 하는데 있어 현 ‘서울특별시 사회성과보상사업 운영 조례’ 외 법적 근거가 부족하다. 또한 사회공헌재단이 이미 기금을 통해 1회성 또는 기부활동이 아닌 자체 사업을 수행할 수 있는 만큼 영국의 사회투자세금감면(Social Investment Tax Relief)법안같이 세제혜택 등 적극적 사회공헌 노력을 유도할 수 있는 요인이 부족하다고 평가된다(한국기업지배구조원, 2010; 자본시장연구원, 2014).

2_사업 특성 이해도 낮고 적절한 대응프로토콜도 없어

서울시의회 등 성과보상자, 사업 이해도 미흡..필요성 공감대도 미흡

아시아 최초로 SIB 사업을 시작한 만큼, 여전히 서울시와 서울시의회 내부적으로 SIB 사업체계의 충분한 이해도를 확보하지 못하였으며 SIB 사업의 필요성에

¹⁰ 공모: 불특정 다수에게 투자의 기회를 열어두는 방식

¹¹ 사모: 소수의 투자자들에게 투자의 기회를 열어두는 방식

대한 공감대가 크게 확산되지 못한 것으로 보인다. 1호 사업 사례를 보건대, 먼저 SIB 사업 관련 최종 의사결정권자인 시의회를 대상으로 민간보조금 사업 대비 사회성과보상사업의 효과성에 대한 적극적 홍보와 이들을 설득할 수 있는 논리 개발이 필요할 것으로 판단된다. 1호 사업은 시의회 의결과정에서 많은 난항을 겪은 바 있다. SIB 사업을 복지 민영화의 하나로 보거나 민간보조금 사업 대비 사업비 절감 효과가 높지 않다고 생각하는 시의원에게 SIB 사업의 당위성을 이해시키기 어려웠기 때문이다, 시의회를 포함한 성과보상자의 SIB 사업 특성에 대한 낮은 이해도가 사업운영기관이나 수행기관의 업무수행을 어렵게 한 점은 주로 사업 모니터링과 관련하여 발생하였다. 자료 요구와 같은 간접적 모니터링을 넘어선, 현장점검 요청과 같이 SIB 사업 특성상 사업수행기관이 받아들이기 어려운 요청 등이 예가 될 수 있다. SIB 사업의 구조적 특성과 해외 사례로 보건대, SIB 사업은 사업성과의 계약으로 사업수행기관에 대한 성과보상자의 직접적 관여 및 관계형성이 바람직하지 않은 것으로 판단된다.

서울시-운영기관-수행기관 간 역할·책임 명시한 포괄적 프로토콜 없어

사업수행기관의 역할과 업무는 운영기관과 맺은 계약에 따라 결정되며 투자자, 성과보상자, 평가기관 등과 특별한 업무관계를 맺지 않는 것이 일반적이다. 따라서 수행기관이 사업수행 과정에서 발생하는 다양한 형태의 예상치 못한 문제 상황에 직면할 경우 해결을 위해 자체적인 노력을 기울이거나 운영기관의 적극적인 도움 및 개입이 필요하다. 현재까지 1호 사업의 사업수행기관과 운영기관 간에 긍정적 업무관계가 형성된 것으로 보이지만, 사업 수행과 관련한 문제 상황 발생 시 서울시-운영기관-수행기관 각각의 역할과 책임을 명시한 포괄적 대응 프로토콜이 없는 데 따른 어려움이 있는 것으로 보인다.

1호 사업의 경우 사업수행기관이 직면한 가장 큰 문제는 대상 아동의 선발과 관리에 있다. 초기 사업 설계 시 성과보상자와 사업운영기관은 대상 아동을 100명으로 설정하였다. ‘그룹홈’ 내 거주하는 ‘경증 지적장애’ 및 ‘경계선 지능’ 아동 100명을 선발하도록 하였지만 50명으로¹² 사업을 시작하였다. 이후 협약을

¹² 아동복지시설 내 기존 입소아동과 신규 입소아동을 포함한 100명을 계획하였지만, 입소지연에 따라 목표 대비 50% 아동을 대상으로 사업을 실시하였다.

변경해 사업대상 아동을 그룹홈과 아동양육시설 내 거주 아동으로 확대하여 2차에 걸쳐 101명을 확정하였다. 최종 명단 확정 후 사업 진행 과정에서 퇴소나 참여 거부, 원가족 복귀, 진학 등의 사유로 대상 아동은 2017년 말 94명으로 조정되었다(대교문화재단, 2017a).

예정한 수만큼 아동을 확보하지 못한 이유는 우선 서울시내 그룹홈 거주 아동 중 경계선 지능에 해당하는 아동이 예상보다 많지 않았다는 점과 그룹홈 책임자의 사업 수행에 대한 동의를 얻기 쉽지 않았다는 점을 들 수 있다. 문제는 사업을 시작할 때 사업 대상자 선발을 누가 맡을 것인가와 대상자 선발과 관련한 문제가 발생할 경우 누가 주도적으로 해결할 책임을 갖는가가 명확하지 않았다는 점이다. 1호 사업 협약서 제6조(사업대상)와 제7조(프로그램)에 따르면 사업 대상자 선정 과정에 ‘복지 전문가’가 참여한다고만 규정되어 있고 선정의 주체와 책임이 누구에게 있는지에 관한 규정이 흠결되어 있다([표 6] 참조).

[표 6]
서울시 1호
사회성과보상사업
사업대상 선정과
프로그램 운영 관련
협약서 조항

제6조(사업대상) ① “보상사업”의 대상자는 서울특별시 아동복지시설 내 경계선 지능 및 경증지적장애 아동 100명 내외로 한다.
② 대상 아동 선정 과정에 복지전문가가 참여한다.

제7조(프로그램) ① “운영기관”은 “수행기관”을 통해 대상 아동에게 사회성 및 지적능력 향상을 위한 프로그램을 시행한다.
② 사회성 향상 프로그램 중 집단형 프로그램은 아동공동생활가정의 경우 대상 아동을 포함한 생활아동 전체를 대상으로 실시하고, 아동양육시설의 경우 대상 아동과 비슷한 연령의 아동이 참여할 수 있도록 노력한다.
③ “운영기관”은 프로그램 진행 시 인권침해 여부에 대해 모니터링을 하기 위해 아동복지시설 교사 등으로 구성된 ‘인권모니터링단’을 운영한다.
④ “운영기관”은 “수행기관”을 통해 프로그램 시작 전 대상 아동의 친권자 또는 후견인의 동의를 진행한다.

주: 2017.03.06. 변경된 협약서

1호 사업은 서술한 바와 같은 대상자 선발 및 관리 등과 관련한 문제가 발생하였으며 해결을 위해 사업수행기관과 운영기관은 서울시의 적극적 개입과 도움을 바랐지만 기대를 충족시킬만한 수준의 개입은 없었던 것으로 보인다. 협약서상 규정들이 ‘시’와 ‘운영기관’ 및 ‘수행기관’의 역할에 대한 대략적인 규정을 하고 있지만 현재는 대부분의 규정이 기본적 업무 책임 소재와 신의성실원칙

위배 상황에 대한 것에 편중되어 있다. 실제 사업 진행과정에서 필요한 사업 수행 또는 운영 과정상 발생할 수 있는 '예외적' 상황에 대한 대처 방안 및 과정을 충분히 다루고 있지 않다는 한계가 있다.

3_평가지표, 신뢰성 부족하고 일부는 성과측정 부적절

평가기관이 사업설계 후 선정돼 성과지표 결정과정 참여가 제한된 탓

SIB 사업모델에서 성과 측정 지표 선정과 측정은 사업의 성패를 결정하는 매우 중요한 요소이다. 1호 사업의 성과 측정과 관련한 주요 문제제기는 성과지표의 측정보다 선정된 성과지표 자체에 대해 이루어지고 있다. 즉 성과지표 중 일부가 사업 성과를 측정하기에 적절하지 않다는 지적이다. 이와 같은 문제가 발생한 가장 큰 이유는 무엇보다 성과지표의 적절성 및 측정방안 등에 대한 전문적 검토 절차가 부족했기 때문이다. 평가기관 선정이 사업 설계가 완료된 이후에 이루어지기 때문에 관련 평가전문가로 구성된 평가기관이 성과지표 구성 및 평가방법 결정 등에 참여할 기회가 제한될 수밖에 없다.

1호 사업은 2015년 7월에 운영기관을 선정하였고 서울시-운영기관 간 사업 협약은 2015년 10월 21일에 체결되었다. 평가기관은 2016년 7월 선정되어 그다음 달부터 대상 아동의 지능지수와 사회성지수 측정을 시작하였다. 따라서 평가기관이 성과측정치표와 측정방법의 문제를 인지한다고 하더라도 이에 대한 시의적절한 문제제기를 하기 어려웠던 것으로 보인다.

평가지표 중 사회성 개선 여부 판단하는 TRF 측정에 어려움 겪어

1호 사업 협약서는 '(서울)시가 상호 이해관계가 없는 독립성을 갖춘 평가기관을 공개모집으로 선정하고 사업기간 종료 후 3개월 이내에 최종 성과평가를 하도록 규정하고 있다. 성과지표이자 사업 성공기준은 '경계선지능 및 경증지적장애 개선'과 '사회부적응행동 감소'이다. 전자는 한국 웨슬러 아동지능검사(K-WISC-IV)로 측정한 대상 아동의 사업 전후 IQ 개선 정도로, 후자는 교사용 아동청소년 행동평가척도(TRF)로 측정한 문제행동 척도의 감소 정도로 대상 아동에 대한 교육서비스의 성공여부를 판단한다. 1호 사업 평가 과정에서 IQ 측정은 별다른 문제가 발생하지 않았지만 사회성 개선여부를 판단하는 TRF 측정 시

평가자(담임교사)의 비협조, 대상 아동 보호자(그룹홈 또는 보육시설)의 몰이해와 부정적 태도 등으로 문제가 발생하였다. 사업 성공여부를 판단하기 위한 두 지표 중 하나임에도 불구하고 TRF 측정 자체에 어려움을 겪은 것이다. 사회성 지수를 성과지표로 삼은 것에 대한 문제제기는 차치하더라도 측정단계에서 발생하는 불완전성은 시와 운영기관이 협의 후 적극 대응할 필요가 있다.

TRF는 담임교사로부터 회수율 낮거나 불성실 측정 많아 신뢰성 낮아

대상 아동의 지능지수 측정과 관련하여 특별한 문제제기가 없지만, 행동 수준 개선 여부 평가를 위한 '사회성 지수'는 지표 자체의 신뢰성 부족과 앞서 서술한 측정상 어려움 때문에 정확한 성과지표 측정으로 보기 어려운 측면이 있다. 사회부적응행동 감소율은 다음 [표 기]과 같이 TRF를 통해 3년간 총 6회 측정한다. 사업평가기관의 요청에 따라 대상 아동의 담임교사가 연 2회 직접 측정하여 회신토록 하고 있다.

[표 기]
1호 사업 TRF
측정시기

사업 연차	1년차		2년차		3년차	
	1회	2회	3회	4회	5회	6회
측정 시기	4월 전후	9~10월	4월 전후	11~12월	4월 전후	11~12월

주: 2017.03.06. 변경된 협약서

TRF는 대상 아동의 문제행동 수준을 담임교사가 동일한 내적 기준을 가지고 측정하도록 되어 있지만, 실제 담임교사로부터 TRF 회수율이 낮거나 불성실하게 측정하는 빈도가 높은 것으로 나타나 평가의 신뢰성이 낮은 것으로 보인다. 대상 아동에 대해 113개의 문제행동척도와 적응척도를 3점 리커트 척도(0~2점)로 평가하도록 하여 평가자의 부담이 크고 대상 아동에게 담임교사가 가질 수 있는 다양한 편견(bias)에 대한 조정장치가 없어 타당성도 높다고 보기 어렵다.

TRF의 경우 [표 기]의 사업 설계와 다르게 실제 사업 시행이 늦어짐에 따라 1회 측정은 1년차 하반기에, 2회 측정은 2년차 상반기에 실시하였다. 그 결과, 사전점수를 산출하기 위한 1·2회 측정의 평가를 맡은 담임교사가 다르다. 사전점수를 산출하기 위한 1·2회 측정은 동일한 내적 기준을 가진 평가자(담임교사)가

담당해야 한다. 실제 사업 시작이 늦어짐에 따라 다른 평가자가 측정한 점수를 평균하여 사전점수로 활용할 수밖에 없는 상황이다. 이 경우, 동일한 평가자에 의해 측정된 점수의 평균이 아니기 때문에 필연적으로 측정 점수에 다양한 오류가 발생하기 쉽다.

정확한 평가수단인 표준점수 아닌 단순 합산 평균점수로 평가도 문제

사업의 성공여부를 확인하기 위해 사업 시행 전과 시행 후의 비교가 중요하다. 이와 관련하여 TRF를 통한 사회성지수 개선여부 측정은 대상 아동의 문제행동을 평가하기 위한 시도로서 중요한 성과지표 중 하나이지만 기술적으로 볼 때, 문제점을 드러내고 있다.

현재 사회부적응 행동 감소목표 성공여부를 판단하기 위한 TRF 측정결과는 문제행동 및 적응수준 총점 원점수의 합산 평균점수를 사전/사후로 비교하도록 되어 있다. 사전/사후 각각 원점수의 합산 평균점수 산출 후 사후점수가 사전점수보다 낮을 때 성공으로 간주한다. 여기서 평균점수는 각 원점수 값의 합을 측정횟수만큼 나눠 얻을 수 있는 가장 손쉬운 대푯값이지만 극단 값(outlier)에 민감하다는 점에서 일부 값이 지나치게 높거나 낮으면 평균값이 실제 대상의 특성을 왜곡하여 표현할 수 있다는 단점이 존재한다. 6회에 걸친 TRF 측정과정 중 어느 한 번이라도 굉장히 높은 점수를 받거나 낮은 점수를 받게 되는 경우 평균값은 실제 개선 여부를 제대로 보여줄 수 없다. 이에 비해 표준점수는 원점수 값이 평균에서 상대적으로 얼마나 떨어져 있는지를 나타내는 값으로 사회성지수의 개선여부를 더 정확히 파악하기 위한 평가수단이 될 수 있다. 대상 아동의 TRF 원점수는 측정 당시 상황이나 평가자에 따라서 변할 수 있기 때문에 표준점수를 사용하고 이러한 요인들을 모두 고려하여 대상 아동의 사회성 지수 개선여부를 더 객관적으로 판단할 수 있다.

4_성과보상자·운영기관·투자자 간 투자수익률 ‘시각차’

투자수익률 연 10%로 유지·해외에선 연 3~30%까지 다양하게 설정

1호 사업 투자수익률은 성과보상자(서울시)와 운영기관 간 협약 당시와 동일한 연 10%로 유지되고 있다. 그러나 1호 사업 투자수익률의 적정성 여부에 대한 성과보상자와 운영기관 및 투자자 간 시각차는 여전히 존재한다. SIB 사업의 투자수익률 결정은 사업으로 인한 사회비용 절감 효과를 성과보상자와 투자자가 어떤 수준으로 분배할 것인가에 따른다.¹³ 사업을 통해 사회비용을 어느 정도 절감할 수 있을 것인지를 먼저 예측하고 이 중 어느 수준까지 민간 투자자에게 수익으로 배분할 것인지를 검토하여 수익률을 결정하는 것이다. 해외 SIB 사업 투자수익률은 [표 8]에서 보듯이 최저 3%부터 최고 30%까지 다양한 수준으로 책정되어 있다. 사업 설계 당시 일반적인 금융 수익률이나 다른 SIB 사업 사례에 근거하여 수익률을 결정하는 것이 바람직하지 않은 이유이기도 하다. 성과보상자와 투자자가 모두 동의할 수 있는 투자수익률은 명확하고 정확한 비용효과분석으로 결정되어야 한다. 1호 사업도 이와 같은 절차를 거쳐 수익률을 산정하였지만 관련 사회비용 측정 방법 및 사업에 의한 사회비용 절감 부분의 성과보상자와 투자자 간 배분 수준에 다소 이견이 존재한다. 1호 사업의 수익률 조정은 어렵지만 향후 후속사업은 더 정확한 사회비용 측정방법과 비용 절감 부분 배분에 관한 상호 간 합의가 선행되어야 할 것으로 보인다.

¹³ SIB 사업을 통해 정부의 사회문제 해결비용이 감소하게 될 경우, 비용 감소분(정부 예산 절감분) 중 사업비(개입비용)를 제외한 나머지를 성과보상자(예산 절감)와 투자자(투자 수익)가 나누어 갖는다.

구분	성공수익 모델	최대 수익률	연도	사업영역
영국 피터버러시	원금 무보장	연 13.0%	2010	재소자 재범률
미국 뉴욕시	원금 일부보장	연 10.4%	2012	재소자 재수감률
영국 에섹스주	-	연 12.0%	2012	요보호아동 보호시설 입소감소
미국 유타 솔트레이크	-	7.26%	2013	저소득층 아동학업성취도
호주 뉴사우스웨일즈주	원금 일부보장	연 15.0%	2013	아동 가정복귀율
	원금 무보장	연 30.0%	2013	문제가정 아동보호율
	원금 보장	연 10.0%		
네덜란드	-	연 12.0%	2013	일자리지원
독일	-	3.0%	2013	일자리지원
미국 매사추세츠주 (Homach and Husty for Good)	원금 무보장	연 5.33%	2014	노숙자 정상적 생활안정
미국 산타클라라 카운티	-	5.0%	2014	노숙자 정상적 생활안정
캐나다 (Sweet Dreams Supported Living)	원금 무보장	5.0%	2014	미혼모 및 자녀 지원
벨기에	-	6.0%	2014	일자리지원
미국 쿠가호가 카운티 (Job and Family Services)	-	5.0%	2015	노숙자 및 자녀 지원
미국 덴버 (Housing to Health Initiative)	-	3.5%	2016	감옥 퇴소자 주택안정 및 의료

주: Centre for Public Impact, 2017 등의 자료 및 인터넷(<https://sibdatabase.socialfinance.org.uk/>) 등에 공개된 정보에 근거함

[표 8]
해외 SIB 투자수익률 현황

사업 성공인원에 포함 가능성 높은 대상자의 중도이탈 세부규정 미비

1호 사업 협약서는 ‘중도이탈자, 질병 등으로 평가가 불가능한 상황에 있는 자, 사망자, 불가피한 사유로 “시”와 “운영기관”이 평가에서 제외하기로 합의한 자 등’ 성공인원 비율 평가 대상에서 제외하도록 규정하고 있다. 그러나 사업에 지속적으로 참여할 경우 사업 성공인원에 포함될 가능성이 높은 대상자의 중도이탈에 대한 세부 규정이 미비한 것으로 판단된다. 1호 사업은 아동 101명을

대상으로 사업을 시작하였지만 실제 사업 진행과정에서 수 명이 '원가족 복귀', '기관 이전', '원거리 통학', '그룹홈 퇴소'의 사유로 사업 대상에서 제외되어 총 94명으로 진행되고 있다(남 53명, 여 41명/1차 42명, 2차 52명).

협약서 규정에 따라 중도이탈자는 성공인원 비율 산정에 포함되지 않는다. 그러나 사업 관계자는 사업 제외자 대부분이 사업 프로그램에 따라 긍정적 효과가 발생하여 성공인원에 포함될 수 있는 인원이라고 주장한다. 1호 사업 대상자 중 이탈자가 사업 프로그램에 지속해서 참여하여 성공인원에 포함될 가능성이 높은 경우 성공인원비율 산정 과정에 어떻게 반영해야 할지 고민이 필요한 이유다.



04 / 서울시 사회성과보상사업 안착 위한 다양한 해법

1_표준협약서·상황별 전문매뉴얼 등 사업설계 정교화

정부·관련 연구기관이 SIB 관련 모든 이슈 다룬 표준협약서 마련해야

1호 사업 참여자들이 제기한 많은 문제점은 주로 명확한 가이드라인이 없는데 원인이 있다. 특히, 사업운영기관, 수행기관, 평가기관 등 사업 수행 및 평가에 직접적으로 관여하고 있는 당사자들은 '예외적 문제상황' 대처에 어려움을 겪고 있다. 문제상황 발생 시 대응방안 마련을 위한 절차 및 책임소재 등이 명확하지 않기 때문이다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해 정부 또는 관련 연구기관이 '사회성과보상사업 표준협약서'를 제공해야 한다. 예를 들어 영국 문화미디어체육부(Department for Culture Media & Sport) 소속 사회성과보상사업센터(Centre for Social Impact Bonds)에서는 사회성과사업 표준협약서(Template Contract for Social Impact Bonds and Payment by Results)와 안내서를 동시에 제공하고 있다(Centre for SIBs, 2017b).¹⁴ 이 협약서는 구체적인 사업 내용이나 성과보상자를 포함한 사업 참여자의 특수한 사정을 제외한 사회성과보상사업 관련 모든 실질적 이슈에 분명한 입장을 담고 있다. 이에 비해 1호 사업 협약서는 성과보상자, 운영기관, 수행기관, 평가기관, 심의위원회 등의 주요 참여자의 기본적 의무 및 책임, 성과보상기준 등 최소한의 사항만 규정하고 있다. 앞으로 연구를 통해 더욱 세밀하고 촘촘한 협약서 규정을 개발할 필요가 있다.

일반 매뉴얼 외에 문제상황별 행동지침 제공하는 전문 매뉴얼도 개발

1호 사업의 진행과정에서 사업설계 당시 예측하지 못한 문제상황이 다수 발생하였음은 앞서 설명한 바 있다. 이와 같은 상황 발생 시 사업 참여주체 일반을 위한 일반 매뉴얼(practitioner's guide) 외에 상황별 행동지침을 제공하는 전문 매뉴얼을 개발할 필요가 있다. 영국, 캐나다, 미국 등 사회성과사업을 도입

¹⁴ <https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge/resources/sib-template-contract/>

및 시행하고 있는 해외 국가는 가이드 또는 매뉴얼을 보통 각 참여주체를 대상으로 다르게 제공하고 있다. 성과보상자, 사업운영기관, 수행기관, 평가기관, 투자자로 구성되는 사회성과보상사업 참여주체별로 필요한 지식 및 기술과 상황별 대응방안을 기술한 전문 매뉴얼은 특히 사업 성공 사례를 축적하지 못한 국가와 도시에서 더욱 긴요하게 쓰일 수 있다. 해외 사례를 바탕으로 성과보상자, 국내 사회성과보상사업 관련 전문가 및 현장 활동가의 의견을 적극적으로 반영한 전문 기술 가이드(technical guide for practitioners) 개발이 필요하다.

협약서·가이드라인에 업무협조 요청절차, 서울시 부서별 책임 등 명시

현재 서울시 사회성과보상사업 운영체계에 따르면 사업수행 중 발생하는 문제 상황에 대해 운영기관이 우선적으로 사업수행기관을 도와 대응하도록 되어 있다. 공적 권한이 필요한 경우 사업부서가 운영기관과 수행기관을 보조하고 있지만 분명한 대응절차가 기존 가이드라인이나 협약서에 명시되어 있지 않다. 보통 다년도 사업으로 진행되는 사회성과보상사업은 서울시 부서 담당자가 계속 바뀌고 있으며 사업부서의 주요 사업으로 인식되지 않는 경향이 강하다. 사업운영기관이나 수행기관에게 서울시의 지속적인 지원이 쉽지 않은 이유가 여기에 있다. 향후 사회성과보상사업에서는 서울시 총괄부서(사회적경제과)에 사회성과보상사업 전문 담당자를 두고 필요한 경우 사업부서와 사업운영기관 및 수행기관 간 원활한 업무협조가 이루어지도록 해야 할 필요가 있다. 또한 이와 관련한 사업운영기관 및 수행기관의 업무협조 요청 절차, 서울시 부서별 책임 및 역할(업무협조 대응 의무 및 기한 등)을 협약서에 명시토록 하고 전문 매뉴얼과 가이드 등에 수록하는 것이 바람직하다.

2_평가기관이 사업설계과정에 참여 등 평가제도 개선

평가기관 참여로 평가지표 설계 완성도 높이는 사전적 방안이 바람직

현재 사업 성과목표 및 측정지표는 사업 설계단계에서 결정되고 있다. 성과목표와 측정을 어떻게 할 것인가는 사업 성패를 가르는 중요한 요소이다. 성과보상자와 운영기관 및 투자기관 간 첨예한 의견 대립이 일어나는 지점이기도 하다. 1호 사업은 '사회성 지수'와 관련한 문제가 불거진 바 있다. 사업운영기관은

사회성 지수의 불합리성을 주장하며 심의위원회를 통한 사후조정을 바라고 있다. 사업평가기관도 상기 지수의 문제점에 공감하면서도 해결책으로는 사업설계 단계에서 평가 전문가의 참여를 제시하고 있다. 성과 목표 달성여부를 판단하기 위한 성과측정지표설계과정에 대한 평가기관의 참여와 실제 평가 진행과정에서 문제 발생 시 사후적 수정 모두 필요한 절차라고 판단한다. 그러나 사업진행 과정상 발생할 수 있는 혼란을 최소화하기 위해 평가기관이 참여해 지표 설계 완성도를 높이는 사전적 방안이 더 바람직하다. 따라서 향후 사회성과보상사업에서는 성과보상자-사업운영기관의 협약서 체결 이전 사업 모델 설계 이후 타당성 조사 단계에서 사업평가기관을 선정하고 해당기관의 평가지표에 대한 의견을 반영할 필요가 있다.

다양한 문제에 적극 대응하도록 평가수행 관련 전문 지원체계도 구축

1호 사업의 성과목표 측정은 지능지수의 경우 사업 시작 전후 2회, 사회성지수는 매년(3년간 6회) 이루어지고 있다. 전자는 측정과 관련하여 특별한 문제점이 드러나지 않았다. 후자는 사업 중 계속적으로 대상 아동의 담임교사를 통해 측정이 이루어지기 때문에 평가자(담임교사)의 불성실한 측정행위 또는 측정 거부(기피), 대상 아동의 그룹홈 거주 사실 누설 등 다양한 문제 상황이 발생하였다. 이에 대한 적극적 대응이 필요한 상황에서 평가기관이 운영기관이나 수행기관의 협조를 얻을 수는 없다. 서울시의 즉각적인 대응이 요구되는 상황에서 평가기관은 만족할만한 도움을 얻지 못했다고 평가하고 있다. 앞서 언급한 사업수행기관을 위한 전문 지원체계 구축과 동일한 맥락에서 향후 후속사업에서 성과목표 측정과 관련한 문제 발생 시 이를 해결하기 위한 명확한 절차와 책임소재를 협약서와 가이드라인에 적시할 필요가 있다.

기초 데이터베이스 구축해 사업영역별 성공기준·투자수익률 기준 마련

사회성과보상사업을 위한 재무분석과 모델링은 전문 기술이 필요한 사업모델의 핵심요소로 볼 수 있다. 사회성과보상사업을 위한 재무 모델링은 1) 대상집단이 경험한 사회 변화의 결과로서 정부가 부담하는 현재비용; 2) 사회서비스(intervention) 제공에 따른 추정 효과(estimated impact); 3) 사회서비스 제공 비용(평가, 자문, 성과관리, 중간지원조직 운영비 등 포함 가능); 4) 투자자의

예상 재무 수익; 5) 정부의 잠재적 비용절감을 모두 고려하여야 한다(So and Jagelewski, 2013). 1호 사업도 이와 같은 요소를 고려하여 사업비용과 예산절감효과 등을 산출했다. 1호 사업의 사회적 비용 산출 방식, 성과기준, 투자자 인센티브는 전반적으로 투자자에 비해 서울시에 다소 유리하게 구성되어 있는 것으로 평가되고 있다(서울시 아동공동생활가정 지원센터, 2015). 그 이유는 사회적 비용을 상향식으로 산정하였고¹⁵ 원금무보장형 등 투자조건을 감안했을 때 투자자 인센티브가 최대수익률 기준으로 해외보다 낮은 것으로 나타났기 때문이다.

1호 사업의 재무모델을 설계하고 타당성을 검토하는 과정에서 드러난 문제는 의사결정을 위한 정확한 정보와 데이터의 부재이다. 제공 사회 서비스의 구성 요소 및 단위비용, 대상집단에 대한 다차원적 데이터, 성과 기준 달성 가능성(확률), 사업 영역별 국가 공공지출 규모 등에 대한 정확한 기초 자료가 부족한 상황에서 객관적 비용 산출 및 투자수익률 설정은 부정확할 수밖에 없다. 현재 해외에서 SIB를 활용한 사회서비스 제공이 이루어지고 있는 주요 영역은 청년 교육·고용·훈련, 가정 및 보육, 재소자 재범률, 노숙자 문제 등이다. 향후 후속 SIB 사업이 가능한 분야를 선정하여 우선적으로 사회서비스 단위비용 등 상기 정보에 대한 심도 깊은 연구로 사업 모델 개발과 타당성 검토를 위한 기초 데이터베이스를 구축할 필요가 있다.

3_ 다양한 매체 활용해 주요 이해관계자에 홍보·교육

서울시 공무원·민간보조금 사업자 등 다양한 이해관계자 대상 적극 홍보

1호 사업은 성과보상자인 서울시 내부적으로는 물론이고 예산 관련 권한을 가진 서울시의회 사회성과보상사업의 기제와 필요성에 관한 이해 부족으로 어려움을 겪은 바 있다. 서울시에서 사회서비스 제공방안으로 주로 활용하고 있는 민간보조금 사업방식과의 차별성과 이에 기반을 둔 사업 당위성에 대한 서울시의회의 충분한 공감을 얻지 못했기 때문이다. 이는 SIB 사업을 통해 성과

¹⁵ 정부의 사회 서비스 단위비용 산출은 크게 상향식(bottom-up)과 하향식(top-down)의 두 가지 방법으로 이루어진다(서울특별시 아동공동생활가정 지원센터, 2015, pp.46-47 참조).

보상자인 서울시가 확보 가능한 성과를 주로 예산 절감효과로 한정하였기 때문으로 보인다. 이에 따라 SIB 전문 연구기관을 통해 사회적 성과 창출, 결과 기반 계약의 우수성, 신규 사회서비스 개발의 용이성 등 민간보조금 사업 대비 장점을 강조하는 논리를 개발할 필요가 있다. 시의회, 서울시 공무원, 기존 민간보조금 사업자 등 다양한 이해관계자를 대상으로 한 지속적인 홍보활동도 이루어져야 한다.

사업공감대 확보 위해 시민의식 개선하고 역량있는 사업운영기관도 육성

1호 사업 추진과 후속사업 준비과정에서 주요 관계자들이 빈번하게 지적한 사항 중 하나가 SIB 사업 방식에 대한 주요 이해관계자 및 시민의 부족한 이해와 SIB 사업수행이 가능한 운영기관의 부재이다. 특히 SIB 사업이 국내에서 시행된 적이 없어 성공적 사업수행을 위해 가장 중요한 역할을 담당할 역량 있는 사업운영기관이 매우 부족한 상황이다. 향후 후속사업 추진과 SIB 사업 확산을 위해 사업 관련 저변 확대 및 운영기관 육성이 필요하다.

우선 SNS를 비롯한 다양한 매체를 활용해 SIB 사업의 의미와 장점에 대한 지속적인 홍보가 이루어져야 한다. SIB 사업이 시민과 정부 모두에게 큰 장점을 갖는 사업이 될 가능성이 큼에도 불구하고 일반 시민 및 주요 관계자의 인지 또는 인식 수준이 매우 낮다. 1호 사업의 진행상황과 SIB 사업의 일반 위탁사업 대비 장점을 쉽게 이해 가능한 수준으로 정리하여 사업 공감대를 확보할 수 있도록 해야 한다.

SIB 사업 수행이 가능한 역량을 지닌 운영기관과 관련 전문가 양성 또한 향후 후속사업 성공을 위해 조속히 이루어질 필요가 있다. 그러나 SIB 사업 일반에 대한 정보와 실제 SIB 사업 사례가 충분히 축적되지 않은 상황에서 이와 같은 육성전략은 어려움을 겪을 수밖에 없다. SIB 전문 연구기관을 주축으로 하여 국내외 관련 정보를 축적하고 서울시 1호 사업을 비롯한 국내 SIB 사업에 대한 심도 깊은 분석으로 도출한 시사점을 바탕으로 국내 실정에 적합한 SIB 사업 관련 전문가 양성 과정을 만들 필요가 있다.

4_전문연구기관 설립해 기초연구 수행·운영체계 지원

SIB사업 성공하려면 사업기획·모델 설계 가능한 전문연구기관 설립 필수

국내에서 처음으로 시도한 1호 SIB 사업의 특성상 사업모델 설계 과정부터 난항을 겪었다. 사업분야 선정, 사업운영기관 선정, 성과보상구조 설계, 참여주체별 역할과 책임 배분, 서울시 부서별 역할 배분 등 해외 사업모델의 국내 도입 과정에서 겪기 마련인 어려움들이다. 이 과정에서 성공적 SIB 사업을 위한 사업기획 및 사업모델 설계를 위한 SIB 전문 인력과 연구기관의 필요성이 증대되었다.

성과보상자, 운영기관, 투자자 모두가 만족할 수 있는 사업 모델 설계가 사업 성공을 위한 전제조건이라는 점에는 이견의 여지가 없다. 1호 사업은 이러한 측면에서 정확한 모델 설계로 보기 어렵다는 평가를 받고 있다. 투자비 항목 구성, 평가지표 선정, 투자수익률 산정 등 사업 설계상 주요 구성요소에 대해 성과보상자와 운영기관 모두 상당한 불만을 느끼고 있기 때문이다.

후속사업의 성공을 위해서는 사업 주체 모두가 수용할 수 있으면서 사업 목표를 효과적으로 달성할 수 있는 사업 모델 설계가 이루어져야 한다. 이를 위해 정확한 관련 데이터 수집과 미래예측에 기반을 둔 사업 기획 및 모델 설계가 필요하며 이와 같은 역할을 전문적으로 수행하기 위한 인력과 재원이 마련되어야 한다.

성공적인 사업기획 및 설계와 수반된 기초 작업을 수행하기 위한 인력과 재원을 누가 제공할 것인가에 대해 이론의 여지는 있지만, 공공부문에서 담당해야 한다는 목소리가 크다. 사업기획 및 설계 관련 업무는 물론이고 예비 투자자 및 수행기관 목록을 확보 및 관리하고 SIB 사업에 대한 홍보와 인식개선을 담당할 기관을 공공부문에서 직접 설립하거나 민간부문의 재정 지원을 통해 운영할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

영국은 중앙정부 부처 산하에 SIB센터(Center for SIBs)를 두어 각 정부부처 및 지방정부의 SIB 사업 준비를 지원하고 있으며, 정부와 연계하여 SIB 사업을 개발·설계하고 시스템을 구축해, 성과지표를 개발하는 전문 총괄운영기관으로서 사회금융(Social Finance)¹⁶이 존재한다. 또한 중앙정부 차원에서 지방정부의 SIB 사업 타당성 연구를 보조하기 위한 보조금이 Big Lottery Fund에서 지원

된다(Social Finance, 2016). 미국은 정부가 대학 등 민간 연구소 등을 통한 SIB 사업 설계를 지원하고 있는 형태를 띠고 있다¹⁷(Emily Gustafsson-Wright et al., 2015; 한국보건사회연구소, 2015).

서울시의 후속 사회성과보상사업 시행과 SIB 모델 확대 적용을 위해 영국의 사회금융(Social Finance)과 SIB센터(Centre for SIBs) 같은 전문 SIB연구기관이 필요하다는 의견에 대한 공감대가 확산되고 있다. 이 연구는 SIB 전문 연구기관이 설립될 경우 맡아야 할 역할을 크게 1) 기초 연구와 2) 사회성과보상사업 기획 및 운영체제 지원으로 나누어 다음과 같이 제안한다.

사회서비스 관련 성과지표·매뉴얼 개발 등 SIB 운영 위한 기초연구 수행

사회적 비용 데이터베이스 구축: SIB 사업 비용편익분석을 위한 적극적 정책서비스 비용 및 잠재적 예산 절감액의 데이터베이스가 구축되어야 한다. 영국정부와 New Economy 재단이 공동으로 구축한 데이터베이스 모델을 벤치마킹하여 향후 SIB 사업이 가능한 사회정책 영역 분야를 선정하고 관련 비용과 대상집단 특성에 관한 기초 자료를 축적하는 연구가 필요하다.

SIB 매뉴얼 개발: SIB 사업과 관련한 다양한 이해관계자의 수준에 적합한 실행 매뉴얼 개발이 필요하다. 성과보상자, 운영기관, 수행기관, 평가기관, 투자자 등 각 주체에게 전문 매뉴얼을 제공함으로써 분명한 행동 절차와 책임을 인식 시켜야 한다.

SIB사업의 금전적·비금전적 효과성 연구: 민간보조금 사업과 같이 SIB 사업과 비슷한 정책서비스 제공 방안과의 차별성 연구로 SIB 사업의 정당성 및 필요성을

¹⁶ 영국의 Social Finance는 정부와 연계한 SIB 사업을 설계하고 시스템을 구축하고 성과지표를 개발할 뿐만 아니라 사전조사를 통해 특정 분야에 전문성을 가지고 사회적 가치 창출에 기여할 역량이 있는 사회조직의 참여를 독려하여 협업을 조직화하고, 사업 성공 시 사업자금과 투자 수익을 지급할 수 있도록 정부와 연계한 Social Impact Bond 시스템을 구축하는 사회적 금융 중개 기관의 일종으로 중간지원조직 형태를 가지고 있다(<https://www.socialfinance.org.uk/what-we-do/social-impact-bonds>).

¹⁷ 미국의 경우 SIB를 체계적으로 지원하는 부서는 없지만 하버드 대학교 케네디 공공대학원의 SIB 기술지원연구소(SIB Technical Assistance Lab)는 지방 및 주 정부들이 'Pay for Success' 프로젝트와 관련한 정책을 설계, 집행, 평가하는데 있어 기술적 지원을 제공했으며, 이는 정부 성과 연구소(Government Performance Lab)로 발전하여 SIB를 포함한 정부의 성과 개선방안을 연구하고 지원한다(<https://govlab.hks.harvard.edu/our-projects>).

강조하는 논리 개발이 가능하다. SIB 사업과 같은 새로운 정책 아이디어(policy idea)는 필연적으로 효율성·효과성 측면에서 많은 오해를 불러일으킨다. SIB 사업의 금전적·비금전적 효율성·효과성 측면의 우수성에 관한 학문적·실제적 논의를 강화하고 일반인과 주요 정책결정자들의 SIB 사업에 대한 이해를 증진시킬 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

사회서비스 관련 성과지표 개발: SIB 사업을 통해 제공 가능한 주요 사회서비스 또는 선제적 정책 개입(preemptive policy intervention)으로 해결 가능한 사회문제 영역을 탐색하여 해당 영역이나 문제에 적합한 성과지표를 예비적으로 개발할 필요가 있다.

성과보상금 구조 설계 관련 모델링: SIB 사업의 성과보상금 구조 설계를 위해서는 SIB 사업의 비용편익분석(Cost-benefit analysis) 기법에 대한 연구가 선행되어야 한다. 사업 추진에 필요한 비용을 유형화하고 사업 성과의 경제적·사회적 편익을 측정 및 계산하는 작업을 통해 비용편익분석이 이루어진다. 이를 통해 SIB 사업 모델의 성과보상금 구조를 설계하고 타당성을 검토할 수 있다. SIB 전문 연구기관은 SIB 사업을 위한 비용편익분석 기법을 개발하고 소요 비용의 유형화 및 데이터베이스 구축, 사업 성과의 경제적·사회적 편익 측정 방법 최적화 등에 공공연구기관으로서 큰 기여를 할 수 있다.

사업기획·타당성조사 모델 개발·보상액 산정결과 검토 등 운영체계도 지원

사업 기획과 타당성 조사: 성과보상자와 사업운영기관 모두 공공 연구기관에 의한 정책영역별 SIB 사업 발굴·기획 및 예비타당성·타당성 조사를 SIB 사업 성공을 위한 주요 요건으로 보고 있다. SIB 전문연구기관이 주도적으로 SIB 사업 모델이 적용 가능한 사회문제 영역을 탐색하고 혁신적 해결방안을 도출하기 위한 모델 설계에 나서야 한다. 또한 민간영역에서 제안한 SIB 사업 모델의 예비타당성 조사로 사업의 필요성 여부를 판단하고 사업 모델을 현실화 가능한 수준으로 개선 및 구체화하는 전문적 조언을 제공할 수 있다.

SIB사업 설계 지원: 사업 성과지표 설계, SIB 사업 표준협약서 개발, 성과보상금 구조 설계 등을 통해 SIB 사업의 전문성을 높일 수 있다.

신규 SIB사업 모델 개발: 현재 1호 사업이 채택하고 있는 성과보상기관-운영기관 계약 방식과 더불어 성과보상기관-수행기관 직접 계약, 성과보상기관-수행기관-수행기관 계약 등 SIB 사업 모델 다변화 연구를 통해 제안된 SIB 사업 성격에 적합한 SIB 사업모델 제시가 가능하다.

사업성과평가와 보상액 산정 결과 검토: SIB 전문 연구기관은 성과보상자나 운영기관 및 투자자로부터 독립성을 확보한 경우에 한하여 SIB 사업의 성과지표 달성여부 측정을 담당하는 평가기관 업무 나 SIB 사업 전체 성과(impact)에 대한 평가업무 수행이 가능하다. 또한, 제3의 독립기관에 평가를 위탁할 경우 평가 과정 모니터링, 평가 결과 및 보상액 산정 적절성 검토 업무를 담당할 수 있다.

사업과정평가로 개선방안 도출·정보 축적: SIB 사업 종료 후 사업개발과 수행 과정 전반에 대한 과정평가가 필수적이다. 특히 SIB 사업과 같이 참고할만한 사례가 많이 축적되지 못한 새로운 정책적 접근일수록 사업 전반에 대한 과정 평가를 통해 서베이·인터뷰를 비롯한 양적·질적 자료를 최대한 수집 및 분석해야 한다. 과정평가는 향후 후속사업을 위한 개선사항을 도출하고 많은 SIB 이해관계자나 잠재적 참여자에게 최대한 정보를 제공하기 위해 필요하다. SIB 전문 연구기관은 향후 후속 SIB 사업의 기획 및 개발단계부터 평가 및 성과보상 단계까지 직접 참여할 기회를 확보할 가능성이 높다. 사업의 촉진자 역할을 수행하는 동시에 관찰자로서 전반적 과정에 대한 평가와 성찰도 담당하는 것이 SIB 사업의 더 효율적·효과적인 수행을 위해 필요할 것이다.

참고문헌

- 곽제훈, 2014, 「정부와 사회를 변화시키는 투자」, 사회성과연계채권(SIB), 국제개발협력.
- 곽제훈, 2018, “사례연구1-서울시 제1호 SIB 사업”, 「SIB 매거진」 2018년 1월호(http://panimpact.kr/sibmag_case_201801/)
- 경기연구원, 2013, 「경기도의 사회성과연계채권(SIB) 도입방안」.
- 경기복지재단, 2016, 「2017 사회성과보상사업 운영진단(III)」.
- 김규림, 2014, 「자본시장위클리」, 2014-37호, 자본시장연구원.
- 노혜진, 2015, “모금시장의 새로운 패러다임 - 사회성과연계채권(SIB)의 사례검토”, 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집.
- 대교문화재단, 2017a, 「2017년 1분기 제1호 사회성과보상사업 수행보고서」.
- 대교문화재단, 2017b, 「2017년 2분기 제1호 사회성과보상사업 수행보고서」.
- 박정환, 2015, “사회서비스 부문에서의 대안적 거버넌스 모형 탐색”, 한국사회복지행정학 17(1).
- 박종원·이우백, 2018, “사회적 금융에서 임팩트투자를 위한 사회성과연계채권(SIB)의 활용”, 한국증권학회지 47(2).
- 사회복지공동모금회, 2015, 「Social Impact Bond 관련 모금 및 배분전략에 관한 연구」.
- 서울특별시 사회적 경제지원센터, 2016a, 「돌봄서비스 분야에 대한 사회성과연계채권 활용방안」.
- 서울특별시 사회적 경제지원센터, 2016b, 「서울 사회적경제 아카데미 사회적금융론 교안」.
- 서울특별시 아동공동생활가정 지원센터, 2015, 「서울시 아동청소년그룹홈 SIB(Social Impact Bond) 도입에 관한 연구」.
- 서울특별시 아동공동생활가정 지원센터, 2016, 「서울특별시 공동생활가정 아동교육 사회성과보상사업 개요」.
- 서울특별시, 2014, 서울특별시 사회성과보상사업 운영 조례.
- 서울특별시, 2018, 서울특별시 사회성과보상사업 운영 조례 (일부개정).
- 서울특별시, 2015, 서울특별시 사회성과보상사업 기본계획.
- 서울특별시, 2015, 서울특별시 사회성과보상사업 운영지침.
- 서울특별시, 2016, 서울특별시 아동복지시설 아동교육 사회성과보상사업 협약서.
- 서울특별시, 2016, 서울특별시 아동복지시설 아동교육 사회성과보상사업 평가 협약서.
- 서울특별시, 2017, 서울특별시 아동복지시설 아동교육 사회성과보상사업 협약서(변경).
- 서울특별시, 2017, 서울특별시 아동복지시설 아동교육 사회성과보상사업 평가 협약서(변경).
- 서울특별시, 2017, 사회성과보상사업 추진경과 및 활성화 계획, 내부보고자료.
- 서울특별시, 2018, 사회성과보상사업 추진경과 및 활성화 계획, 내부보고자료.
- 설원식 외, 2013, “사회 혁신의 길, 한국형 SIB 운영의 발전 방향 제시”, LG GLOBAL CHALLENGER 2013.
- 자본시장연구원, 2012, 「사회성과연계채권(SIB) 활용방안: 자본시장을 통한 사회문제의 해결」.
- 자본시장연구원, 2014, 「한국형 사회영향채권(SIB)의 도입방안」.
- 주한영국문화원, 2015, 「영국의 사회적 기업」.

조영복, 2018, “한국형 사회적금융시장 조성에 관한 연구; 사회성과연계채권(SIB)을 중심으로”, 한국디지털정책학회논문지 16(4).

조영복신영철, 2014, “사회적기업 육성을 위한 금융지원 방안- 사회성과연계채권(SIB)의 도입에 관한 연구”, 사회적 기업연구 7(2).

팬애펙트코리아, 2015, 「아동공동생활가정 아동교육 사회성과보상사업 사업계획서」.

한국기업지배구조원, 2010, “국내 기업의 사회공헌 현황과 시사점”, 「CG 리뷰」 52.

한국보건복지정보개발원(사)한국공용복지연금연구원, 2014, 「새로운 사회서비스 재원조달방안 연구」.

한국보건사회연구소, 2015, 「2015년 지방자치단체 복지정책평가센터 운영보고서」.

한영선, 2017, “영국 피터버러 SIB의 성공과 시사점”, 교정담론 11(3).

행정안전부, 2017, 「사회성과보상사업(SIB) 추진 안내서」.

Big Society Capital and Bridges Ventures, 2014, **Social Impact Bonds- the State of Play**.

Centre for Social Impact Bonds, 2014, **Choosing Social Impact Bonds: A Practitioners Guide**.

Centre for Social Impact Bonds, 2017a, **Knowledge Box: Guidance on developing a SIB**.

(<https://www.gov.uk/guidance/social-impact-bonds>)

Centre for SIBs, 2017b, **Template Contract for Social Impact Bonds and Payment by Results**.

Emily Gustafsson-Wright, Sophie Gardiner, Vidya Putcha, 2015, **The Potential and Limitations of Impact Bond**.

Government of the UK, 2013, “Social Investment Tax Relief”, Her Majesty’s Revenue and Customs.

Government Outcomes Lab, 2017, **How to guide: feasibility assessment**.

(<https://golab.bsg.ox.ac.uk/guidance/technical-guides/how-guide-feasibility-assessment/>)

Government Outcomes Lab, 2018, **An Introduction to Social Impact Bonds**.

(<https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge/basics/introduction-social-impact-bonds/>)

Jeffrey B. Liebman, 2011, **Social Impact Bonds: A promising new financing model to accelerate social innovation and improve government performance**.

(http://www.americanprogress.org/issues/2011/02/pdf/social_impact_bonds.pdf)

Jeffrey Liebman and Alina Sellman, 2013, “Social Impact Bonds: A Guide for State and Local Governments”, Harvard Kennedy School Social Impact Bond Technical Assistance Lab.

Jolliffe, D., and C. Hedderman, 2014, **Peterborough Social impact bond: final report on cohort 1 analysis**, London: Ministry of Justice.

OECD, 2016, **UNDERSTANDING SOCIAL IMPACT BONDS**.

So and Jagelewski, 2013, **Social-Impact-Bond-Technical-Guide-for-Service-Providers**.

Social Finance, 2011, **Technical Guide to Developing Social Impact Bonds**.

Social Finance, 2013, **Technical Guide to Developing Social Impact Bonds**.

Social Finance, 2016, **Social Impact Bonds: The Early Years.**

UNDP, 2018, **Social and Sevelopment Impact Bond(Results-Based Financing.**

<http://sehub.net/archives/25358>(서울 사회적경제 홈페이지)

http://panimpact.kr/sibmag_foreign_news_201805/(팬임팩트코리아 홈페이지)

<https://www.biglotteryfund.org.uk/research/social-investment/social-impact-bonds>(big lottery fund)

<https://govlab.hks.harvard.edu/our-projects>(Center for Social Impact Bond)

<https://www.socialfinance.org.uk/what-we-do/social-impact-bonds>(social finance)

<https://sibdatabase.socialfinance.org.uk/>(social finance)

<https://www.gov.uk/government/news/centre-for-social-impact-bonds-new-tools-launched>(United Kingdom)

국민일보, “[경제 히스토리] ‘기업의 사회적 책임’ 이젠 투자 영역이다”

(<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923648261>)

파이낸셜뉴스, “선진국형 사회성과연계채권(SIB) 국내 최초 서울시정 접목... 사업 성패 관심”

(<http://www.fnnews.com/news/201403181327229588>)



서울연 2018-OR-14

평가방법 개선·정교한 사업모델 개발 포함
서울시 사회성과보상사업 활성화방안 도출

발행인 _ 서왕진

발행일 _ 2018년 9월 10일

발행처 _ 서울연구원



ISBN 979-11-5700-315-0 93320 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 저작권은 서울연구원에 속합니다.